

NÚMERO 187

RAFAEL VELÁZQUEZ Y JORGE SCHIAVON

Marco normativo e institucional de la cooperación  
internacional descentralizada de los gobiernos  
locales en México

JULIO 2009



[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2009. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.  
Fax: 5727•9800 ext. 6314  
Correo electrónico: [publicaciones@cide.edu](mailto:publicaciones@cide.edu)  
[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

## Resumen

---

*Este documento de trabajo analiza el contexto normativo e institucional de la cooperación internacional descentralizada (CID) que llevan a cabo los gobiernos locales mexicanos (estados y municipios). A pesar de que la Constitución y las restricciones presupuestales actúan como un obstáculo para la CID, ésta ha aumentado considerablemente en los últimos años. El incremento de la CID se ha dado en el marco legal establecido por la Constitución, la Ley sobre Celebración de Tratados, el Reglamento Interno de la SER, y las leyes y reglamentos estatales. Además, los estímulos del sistema internacional (globalización e interdependencia) y los cambios en el contexto interno (democratización, descentralización y reforma económica) han servido como incentivos a los gobiernos locales para desarrollar un mayor número de actividades de CID.*

*Palabras clave: cooperación internacional descentralizada, CID, gobiernos subnacionales, paradiplomacia, diplomacia local.*

## Abstract

---

*This working paper analyses the normative and institutional context of the International Decentralized Cooperation (IDC) that is carried out by local governments (state and municipal) in Mexico. Even though the Mexican Constitution and budgetary restrictions act as an obstacle for IDC, this activity has increased considerably in the last years. The growing IDC has taken place within the legal framework established by the Constitution, the Law on Treaty Celebration, the Internal Regulation of the SRE, and the local rules and regulations. Besides, international system variables (globalization and interdependence) and changes in the domestic context (democratization, decentralization and structural reform) have served as incentives to local governments to develop more IDC activities.*

*Keywords: International Decentralized Cooperation, IDC, subnational governments, paradiplomacy, local diplomacy.*



## *Introducción*

---

La cooperación internacional descentralizada (CID) engloba las diferentes actividades que actores no centralizados (gubernamentales y no gubernamentales) realizan en la esfera mundial, especialmente en las áreas de colaboración. Un actor en particular es el gobierno local, ya sea en el orden municipal o estatal. En este sentido, la CID se puede referir a las actividades de cooperación que establecen los gobiernos locales con otros actores del sistema internacional. Las acciones de esta naturaleza que tienen los municipios y estados son varias. Las más específicas son el establecimiento de esquemas de cooperación con organismos internacionales o con agencias de cooperación internacional, la firma de convenios en temas específicos con entidades externas, la atracción de inversiones extranjeras, la promoción de los productos locales en los mercados internacionales, el fomento al turismo, entre otras.

En los últimos años, la CID se ha convertido en un instrumento complementario para impulsar el desarrollo económico y social de las comunidades locales de México. Es, además, un mecanismo que han desarrollado los gobiernos municipales y estatales para proyectar cierto grado de autonomía frente al gobierno federal mexicano. Anteriormente, estos actores tenían poco margen de maniobra para participar de manera directa en actividades de cooperación internacional debido al sistema presidencialista fuerte que México tenía en la era priísta y a que los gobiernos locales tenían pocos incentivos para desarrollar una presencia externa importante.

Ahora, los gobiernos locales mexicanos han aumentado significativamente sus actividades en el marco de la cooperación internacional descentralizada. Dos factores generales explican el interés de estos gobiernos por participar y desarrollar una mayor presencia en asuntos mundiales. Por un lado, el sistema internacional ha estimulado a estos actores a tener una participación más activa. Por otro lado, cambios en el contexto interno mexicano de los últimos años han incentivado a los gobiernos locales a desarrollar un mayor número de actividades de este tipo.

Los elementos de carácter externo han sido la creciente interdependencia y la profundización del proceso de globalización económica. Estos factores han obligado a los gobiernos no centralizados a competir por los recursos disponibles y a buscar beneficiarse de sus impactos. En un mundo globalizado, el aislamiento puede ser muy costoso en términos de desarrollo económico y social. Además, la institucionalización de la cooperación internacional en los últimos años a través de organismos y agencias ha coadyuvado a intensificar estas actividades. Inclusive, el fin de la guerra fría ha facilitado que los gobiernos locales puedan tener una mayor incidencia en el sistema internacional. La necesidad de cooperar en los nuevos temas de la agenda

internacional han generado los incentivos necesarios para que los gobiernos locales busquen participar más activamente en materia de relaciones internacionales.

Las transformaciones internas de México han sido: la transición democrática de las últimas décadas, la aceleración de los procesos de descentralización administrativa y la liberalización económica, entre otras. Estos procesos han abierto espacios de participación a las entidades federativas que anteriormente estaban monopolizados por el gobierno central. Además, el aumento de los flujos de migrantes mexicanos en el exterior y las crisis económicas han incentivado a los municipios y a los estados a incrementar sus acciones de carácter externo. Es decir, los gobiernos locales, en su ámbito municipal y estatal, buscan cada vez más insertarse en el contexto internacional para impulsar el desarrollo de sus comunidades.

La interdependencia y cooperación internacional han aumentado significativamente. La agenda de política exterior se ha ampliado y diversificado. Ha pasado de comprender temas de alta política —seguridad internacional— y de carácter económico —principalmente, cooperación económica en las áreas de comercio y finanzas internacionales— a englobar una gran diversidad de nuevos temas, como derechos humanos, medio ambiente y recursos naturales, migración, combate al narcotráfico y crimen organizado internacional, entre otros. Como estos temas son de interés propio, los diferentes gobiernos locales han buscado ampliar su presencia en la esfera internacional para buscar beneficios a sus comunidades y soluciones a sus problemas.

En este contexto, el objetivo de este documento de trabajo es analizar el contexto normativo e institucional de la cooperación internacional que llevan a cabo los gobiernos locales mexicanos así como sus limitaciones. La primera parte del trabajo describe el concepto de cooperación internacional descentralizada, así como sus diferentes variantes. La segunda parte expone el marco normativo de las entidades federativas mexicanas para participar en asuntos internacionales. La última parte explica las principales motivaciones, las limitaciones y los tipos de participación de los gobiernos locales mexicanos.

### ***La cooperación internacional descentralizada: Hacia una definición***

Existen diversos términos que se han utilizado para hacer referencia al significado de la cooperación internacional descentralizada (CID). También se le conoce como paradiplomacia, diplomacia federativa, diplomacia local, hermanamiento, e incluso relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales, entre otras denominaciones. En la literatura de la teoría de las

relaciones internacionales, los primeros autores en usar el término de paradiplomacia fueron Yvo Duchacek y Panayotis Soldatos. Los trabajos de estos autores se desarrollaron en un contexto en el que los estados federales, especialmente los de Estados Unidos, empezaron a demandar una mayor participación en los asuntos internacionales luego de una creciente interdependencia económica a finales de la década de los setenta e inicios de la de los ochenta. Como la exclusividad en la política exterior se ubicaba en el nivel federal, entonces los gobiernos estatales empezaron a tener fricciones y diferencias con las autoridades centrales. Ante este conflicto, resultó interesante estudiar la relación entre estos dos niveles de gobierno en materia de política exterior y la actividad internacional desarrollada por las entidades federales de manera independiente. Para Duchacek y Soldatos, la paradiplomacia consiste en los contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales (estados federados, provincias, cantones, *länders*, etc.) y otros actores internacionales, tales como los Estado-naciones, gobiernos locales similares, empresas privadas, organizaciones internacionales, entre otros.<sup>1</sup> Estas actividades no representan la política exterior de un Estado puesto que ésta es una atribución exclusiva de los gobiernos centrales. Pero se trata de acciones que complementan y apoyan la política exterior puesto que el sufijo “para” significa “paralelo”, “junto a” o “asociado”.

Para describir las distintas formas de participación internacional de los gobiernos no centrales, Duchacek y Soldatos propusieron varios conceptos. Por ejemplo, establecieron el término “paradiplomacia regional” para definir las relaciones internacionales transfronterizas, como sería el caso de los estados que comparten frontera. También acuñaron el término “paradiplomacia transregional”, que se refiere a los contactos entre gobiernos locales que no son vecinos geográficos, pero que los gobiernos nacionales sí lo son. Otro concepto que plantearon fue la “protodiplomacia”, que incluye todas las actividades internacionales de las regiones que buscan separarse del Estado-nación (como por ejemplo el País Vasco).<sup>2</sup>

Por otra parte, la diplomacia federativa “es una práctica del gobierno federal que, en el marco de la globalización, impulsa una mayor participación de los gobiernos locales en el manejo de sus relaciones internacionales en temas acordes a la política exterior y a la seguridad nacional, aprovechando así el potencial de cada municipio y entidad federativa, a fin de proyectarse hacia el exterior en beneficio de sus comunidades”. El problema con esta definición es que el gobierno federal es el encargado de coordinar las

---

<sup>1</sup> Duchacek y Soldatos son citados por Iñaki Aguirre, “¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico”, en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2000, pp. 203-235.

<sup>2</sup> Para mayor información sobre el caso del País Vasco, véase Alexander Ugalde, “Las relaciones internacionales del nacionalismo vasco”, en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *op. cit.*, pp. 163-181.

relaciones exteriores de los gobiernos locales y no deja la iniciativa en estos últimos.<sup>3</sup>

Aunque el término paradiplomacia ha caído en desuso, su contenido es vigente y de una enorme utilidad. Por ello, este documento de trabajo usará de manera indistinta los términos “paradiplomacia” o “diplomacia local” en referencia a las actividades internacionales de los gobiernos locales.

Para entender el concepto de CID, es necesario analizar sus partes. Por cooperación internacional se puede entender: “el ajuste voluntario de las políticas de los Estados para administrar sus diferencias y alcanzar mutuamente algunos resultados beneficiosos”.<sup>4</sup> Sin embargo, como se puede observar, la cooperación internacional no está reservada exclusivamente para los Estados. Es decir, existen otros actores que también pueden participar en este proceso, tales como gobiernos locales, organizaciones internacionales, empresas, sindicatos, partidos políticos, entre otros.

Este concepto engloba varios elementos. En primer lugar, los actores acuerdan de forma voluntaria trabajar de manera conjunta. Es decir, deciden entrar o salir de un arreglo de cooperación libremente. Sin embargo, la cooperación no es siempre voluntaria. En ocasiones algunos Estados ejercen presiones políticas o económicas para obligar a otro a establecer esquemas de cooperación. En segundo, normalmente existe un objetivo común para que los actores decidan combinar sus esfuerzos. Tercero, generalmente la cooperación involucra un compromiso a largo plazo. En este sentido, la cooperación internacional ayuda a los actores a minimizar los costos y riesgos, maximizar los beneficios, atender eficientemente un problema común, y usar los recursos, la tecnología, la información y las capacidades en una forma más efectiva.<sup>5</sup>

Existen diversos tipos de cooperación internacional. Una clasificación general es la que la divide en centralizada y descentralizada. La primera es la que se efectúa entre los gobiernos centrales (federales) y otros actores del sistema internacional. La segunda es la que realizan los gobiernos no centralizados (municipios y estados). Desde la perspectiva de la CID, la descentralización es “un proceso mediante el cual se transfieren competencias y poder político, desde el gobierno central a instancias que dentro del Estado se encuentran más cercanas a la población y que están dotadas de recursos financieros e independencia administrativa, así como legitimidad propia”.<sup>6</sup> Es decir, para esta definición, los principales actores para desarrollar CID son los municipios. Sin embargo, no hay que olvidar que

---

<sup>3</sup> Rubén Monroy Luna, *Federalismo y relaciones internacionales. La vinculación de las entidades federativas mexicanas con el ámbito internacional*, México, SEGOB, 2007, p. 143.

<sup>4</sup> Joseph Grieco, *Cooperation among nations*, Ithaca, Cornell University Press, 1990, p. 2.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Víctor Gálvez (1998, p. 251).



los estados y otros actores no gubernamentales también participan en este proceso.

La CID puede clasificarse también en bilateral y multilateral. La primera es la que se lleva a cabo entre un gobierno local y otro actor internacional. Este último puede ser otro gobierno no central, el gobierno federal de otro país, una agencia de cooperación internacional (como por ejemplo la Japan International Cooperation Agency) y otros actores no gubernamentales (empresas, ONG, etcétera). La segunda es la que se realiza entre los actores no centrales y organismos internacionales (ONU, UNICEF, BM, etcétera).

En la literatura de las relaciones internacionales, también se ha acuñado el término de cooperación internacional para el desarrollo. El concepto se refiere a las pautas de comportamiento de los actores involucrados en la promoción del desarrollo, así como los principios y acciones en torno al combate a los problemas del subdesarrollo, como la pobreza, la desigualdad, la exclusión social, la marginación y las deficiencias institucionales.<sup>7</sup> En sí, la cooperación internacional para el desarrollo es un instrumento con el cual se identifica un problema en particular, se asignan recursos financieros, técnicos o humanos, y se ejecuta una acción para resolver esos problemas.<sup>8</sup>

En cuanto a la cooperación internacional descentralizada, la Comisión Europea la define como una forma de descentralización de los recursos de la cooperación que, más que buscar establecer relaciones directas con los órganos de representación local, involucra a los actores locales en la cooperación para el desarrollo asignándoles un papel ejecutor y de cofinanciador de proyectos y programas tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo.<sup>9</sup> En otras palabras, los receptores de la cooperación no pueden ser exclusivamente actores pasivos. Tienen que participar activamente en estos esquemas. Por lo tanto, la CID se convierte en un mecanismo complementario para el desarrollo.

En resumen, la cooperación internacional descentralizada es el conjunto de acciones que llevan a cabo principalmente los gobiernos no centrales (municipales y estatales) en el ámbito internacional que busca, como principal objetivo, el impulso al desarrollo local. Esta actividad puede ser desplegada de forma independiente o en coordinación con el gobierno federal.

El concepto de CID es limitado ya que solamente se circunscribe a las actividades de cooperación, mientras que paradiplomacia o diplomacia local

---

<sup>7</sup> Karla Garfias, *Paradiplomacia y cooperación descentralizada: La experiencia del programa europeo URB-AL*, tesis de licenciatura, México, FCPyS-UNAM, 2008, p. 46.

<sup>8</sup> Adelaida Esther Ponce, *Dificultades y posibilidades de la cooperación internacional para el desarrollo local en América Latina*, Madrid, Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2007, p. 31.

<sup>9</sup> Comisión Europea, *Decentralized Cooperation, Objectives and Methods*, citado por María del Huerto, "Una aproximación conceptual a la cooperación descentralizada", en María del Huerto y Víctor Godínez (eds.), *Tejiendo lazos entre territorios: La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*, Valparaíso, Consorcio Municipalidad de Valparaíso, URB-AL, 2004, pp. 19-20.

son más amplios porque incluyen todo tipo de actividades que los gobiernos subnacionales realizan al exterior.

En términos generales, la CID establece una forma de cooperación entre actores locales que trasciende las fronteras nacionales. Dos ejes se pueden identificar en este proceso. Por un lado, es importante mencionar que en el marco de la CID los gobiernos locales desarrollan capacidades de gestión desde una perspectiva descentralizada. Ello les permite ampliar su margen de maniobra frente a los gobiernos federales. Por el otro, los donantes de cooperación condicionan en gran medida los recursos facilitados de acuerdo con sus propias preferencias e intereses.

### *Enfoques teóricos*

En la teoría de las relaciones internacionales, pocos enfoques se han ocupado de analizar la cooperación internacional descentralizada de los gobiernos locales. Como tradicionalmente se consideraba al Estado-nación como actor principal de las relaciones internacionales, los principales paradigmas teóricos se centraban en el Estado y prestaban poca atención a los gobiernos subnacionales. Por su naturaleza estatocentrista, el realismo y el idealismo fueron poco útiles para abordar esta temática. Para la mayoría de los teóricos de las relaciones internacionales que usaban estos enfoques, los estados y municipios ocupaban un lugar secundario en la política internacional. Sin embargo, ante la mayor presencia e importancia de estos actores en el plano internacional, los especialistas empezaron a poner atención en el asunto a finales de los años setenta y principios de los ochenta.

El primer enfoque teórico que se utilizó para explicar las actividades de los gobiernos locales fue el de la "interdependencia compleja", propuesto por Robert Keohane y Joseph Nye. Esta visión explicaba que la creciente presencia de los gobiernos locales en las relaciones internacionales se debía a la existencia de múltiples canales de comunicación entre actores subnacionales gubernamentales y no gubernamentales sin la supervisión, necesariamente, del gobierno central. Esta noción de una mayor participación de actores subnacionales cuestionaba al realismo clásico que sólo reconocía al Estado unitario como el actor básico para formular y ejecutar la política exterior.

Más adelante surgieron otros enfoques que por lo menos consideraban el papel de los gobiernos subnacionales en el plano internacional y valoraban la importancia de la cooperación. Por ejemplo, el neorrealismo y el neoliberalismo institucional no descalificaron de entrada la creciente importancia de aquellos actores en la política internacional. Estas visiones consideraban que, aparte del Estado, existían otros actores que requerían de análisis para entender las relaciones internacionales en su generalidad.

En los años ochenta y noventa se desarrolló un debate entre estas visiones en torno a la cooperación y la seguridad. Por una parte, el neoliberalismo institucional argumentaba que una de las principales motivaciones de la

política exterior era la cooperación. Por otro lado, los neorrealistas asumían que la seguridad era el tema principal de la agenda internacional. En cuanto a la cooperación, los neoliberales consideraban que ésta era posible y deseable mientras que los realistas aceptaban la posibilidad de establecer esquemas de colaboración, pero afirmaban que era muy difícil de lograr. En cuanto a los resultados de la cooperación, los neorrealistas sugerían que las ganancias eran relativas. Por su parte, los neoliberales creen que, aun en un sistema anárquico, la cooperación es posible y conduce a ganancias absolutas; es decir, todos ganan cuando se logra la cooperación. En este sentido, el neoliberalismo enfatiza los asuntos de la agenda de la economía política internacional, mientras que los neorrealistas los de la seguridad nacional.<sup>10</sup>

En cuanto a la cooperación internacional para el desarrollo (CIPD), varios enfoques se han utilizado para explicar el fenómeno. Desde la perspectiva del desarrollo humano, la CIPD se define como “un conjunto de principios y organizaciones creados para promover el progreso económico y social de los países menos desarrollados”. Por otra parte, los teóricos de la interdependencia la conceptualizan como “la acción colectiva orientada a crear un entorno mutuamente beneficioso, independientemente de las implicaciones morales que implique la convergencia de intereses”. Finalmente, desde la perspectiva de la economía política, la CIPD se define como “un medio de legitimación de las instituciones que regulan el orden mundial; es decir, más que por los objetivos declarados de la cooperación al desarrollo, se trata de un mecanismo de poder blando (no coercitivo) de estabilización y ajuste de la institucionalidad doméstica al orden mundial, aceptación de las reglas del juego y difusión de los valores cruciales de los intereses fácticos internacionales”.<sup>11</sup>

La generación de enfoques teóricos que buscan explicar la cooperación internacional descentralizada no ha concluido. Es decir, en el futuro se continuarán construyendo herramientas teóricas para analizar la creciente participación y presencia de los gobiernos locales en las relaciones internacionales.

### ***El marco legal mexicano de los gobiernos locales en materia de cooperación internacional descentralizada***

Aunque pareciera que existen limitaciones jurídicas para que las entidades federativas mexicanas participen en esquemas de cooperación internacional descentralizada, la realidad es que hay varios mecanismos legales que permiten y fomentan la presencia de estos actores a nivel mundial. En este

---

<sup>10</sup> David Baldwin (editor), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Nueva York, Columbia University Press, 1993, pp. 4-8.

<sup>11</sup> Karla Garfias, *op. cit.*, p. 47.

sentido, el objetivo de esta parte es identificar la normatividad jurídica mexicana que permite la participación de las entidades federativas en el marco de la cooperación internacional descentralizada.

### *Marco constitucional*

De acuerdo con la Constitución, sólo los poderes federales tienen la facultad de dirigir y analizar la política exterior mexicana. En este sentido, los esfuerzos de los gobiernos locales en sus relaciones internacionales, desde un punto de vista legal, no forman parte de una política exterior propia. Es decir, las entidades federativas usualmente no son consideradas actores tradicionales del proceso de formulación de la política exterior. A pesar de ello, existen diversas leyes que facultan a los estados a participar en actividades internacionales. De tal forma que, aunque los estados no hacen propiamente política exterior, pueden influir en ella y tener relaciones internacionales de manera independiente con otros actores externos.

En la Constitución mexicana no existe disposición alguna que otorgue facultades a las entidades federativas para tener una participación directa en política exterior. Incluso existen prohibiciones muy puntuales establecidas en la Carta Magna, que limitan el actuar de los estados y los municipios en el sistema internacional. Algunas de estas limitaciones están contenidas en los artículos 117, 118 y 119 de la misma Constitución. El primero de ellos establece que “los estados no pueden en ningún caso: celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras [...]” (artículo 117 frac. i). El artículo 118 proscribe a los estados de la Federación declarar la guerra a menos de que se trate de una invasión. Finalmente, el artículo 119 determina que “los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior”.

Con relación a los municipios, la Constitución mexicana no establece disposiciones específicas que le otorguen facultades en materia internacional. Las reformas de 1999 al artículo 115 constitucional ampliaron las funciones de los municipios. Sin embargo, hasta la fecha no se han incluido referencias a las relaciones internacionales de estos actores. En el marco del mismo artículo, existen algunas disposiciones que le pueden dar a este gobierno local cierto margen de maniobra en asuntos relacionados con la cooperación internacional descentralizada. Por ejemplo, los municipios mexicanos pueden asociarse con otros municipios para mejorar la prestación de servicios a sus gobernados. De acuerdo con el artículo 115,

los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas.

Una interpretación flexible de este párrafo marcaría que los municipios mexicanos se pueden asociar con sus pares en el extranjero. Por otro lado, el mismo artículo 115 garantiza que el municipio pueda “participar en la formulación de planes de desarrollo regional” y obliga a la federación o los estados a asegurar la participación de los municipios en la elaboración de proyectos de desarrollo regional. En este sentido, los gobiernos municipales pueden incluir esquemas de cooperación internacional en sus programas de desarrollo de manera individual o conjuntamente con el estado y la federación.

Los municipios tienen una importancia alta en la relación gobierno-sociedad. Este orden de gobierno es el que más cercanía tiene con las personas. Los municipios mexicanos tienen personalidad jurídica y autonomía administrativa. Asimismo, tienen capacidad para establecer mecanismos que les permitan obtener fondos fiscales y administrar su propia hacienda. También tienen a su cargo la administración de varios servicios públicos. Uno de los más importantes es la seguridad pública. En este sentido, los municipios mexicanos pueden, para cumplir con este mandato, establecer convenios de cooperación con actores extranjeros.

A pesar de las prohibiciones expresas en la Constitución, los estados de la Federación y los municipios han realizado actividades diplomáticas e incluso concertado acuerdos con diversos actores internacionales. La mayoría de estos actos han estado respaldados por alguna figura jurídica. Inicialmente, los acuerdos internacionales de los estados eran elaborados como “convenios ejecutivos”, un recurso similar al utilizado por los presidentes en Estados Unidos para evitar el rechazo del Congreso.

El 2 de enero de 1992, el gobierno mexicano publicó en el Diario Oficial la Ley sobre la Celebración de Tratados. El propósito de esta nueva ley era reglamentar el artículo 133 constitucional. Sin embargo, es posible que el verdadero motivo fuera ajustar la legislación interna a las exigencias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que en ese entonces se negociaba, ya que permitía la celebración de acuerdos para resolver controversias sin recurrir a juzgados locales, lo cual se ajusta a las exigencias del acuerdo de libre comercio.

Esta ley establece dos clases de compromisos internacionales: el tratado, es decir, el convenio previsto en la Constitución que para ser válido debe contar con la aprobación del Senado, y el “acuerdo interinstitucional”, definido como, “el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado [...] entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales [...]” (artículo 2, frac. ii).

Una de las aportaciones más importantes de la citada ley es que, al incorporar la figura de los acuerdos interinstitucionales, sienta una base legal que permite a los actores subnacionales tener una mayor participación en el ámbito exterior. Sin embargo, la propia ley es cuidadosa al agregar que “el ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno [...] que los suscriben” (artículo ii, frac. ii).

Además, la ley establece que los organismos que busquen celebrar este tipo de convenios deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), que se encargará de calificar la procedencia del convenio en cuestión y, en su caso, inscribirlo en el registro respectivo (artículo 7). Sin embargo, en la práctica, muchos de los convenios que son firmados por los estados y otras instancias de los diferentes niveles de la administración pública no cuentan con el dictamen de ley de la Secretaría de Relaciones Exteriores y, por lo tanto, no existe un registro preciso de estos instrumentos jurídicos. Además, en el artículo 7, donde se establece que las entidades federativas deben coordinarse con la SRE para la negociación y firma de un acuerdo interinstitucional, no se especifica qué pasaría si la SRE dictaminara negativamente la procedencia de un acuerdo, lo que revela la existencia de una laguna legal.

La existencia de los acuerdos interinstitucionales supone una posible contradicción con el artículo 117 constitucional, cuya esencia es que los estados de la Federación no pueden firmar ninguna clase de alianzas, tratados o coaliciones. Con el fin de evitar posibles ambigüedades, la Consultoría Jurídica de la SRE elaboró una “Guía para la Celebración de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales”, la cual establece puntualmente los criterios que deben seguirse en la celebración de cada uno de estos ordenamientos.

De acuerdo con esta Guía, deberá celebrarse un tratado si se cumple al menos uno de los siguientes supuestos: “a) el asunto es de competencia del Poder Legislativo Federal; b) se involucra a la Nación como un todo; c) se afecta el territorio nacional; d) se afecta la esfera jurídica de los individuos; e) se amplía o modifica la legislación existente; f) se contraen obligaciones financieras en las que se compromete el crédito de la Nación; g) la materia a convenir podría ser impugnada o hecha valer ante el Poder Judicial”.<sup>12</sup> En caso de que el asunto a convenir no sea materia de un tratado de acuerdo con los criterios arriba mencionados,

[...] podrá ser materia de un “acuerdo interinstitucional”, a nivel de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, a condición de que: a) la materia del acuerdo recaiga dentro de la competencia exclusiva de la dependencia u organismo que pretenda celebrarlo de conformidad con la

---

<sup>12</sup> Jorge Palacios, *Tratados. Legislación y práctica en México*, México, SRE, 2002, p. 224.

legislación vigente; b) el acuerdo sólo afecte la conducta de la dependencia u organismo que lo celebre; c) las obligaciones financieras que contenga puedan ser cubiertas por el presupuesto ordinario de la dependencia u organismo que lo firma; d) no afecte la esfera jurídica de las personas y e) no modifique la legislación existente.<sup>13</sup>

Aunque las disposiciones de la guía son muy precisas, es importante señalar que este documento no tiene el estatus de ley y, por lo tanto, no tiene un carácter vinculatorio. Esta falta de obligatoriedad, aunada al desconocimiento de la propia Ley sobre la Celebración de Tratados, ha llevado a que se firmen acuerdos interinstitucionales, sin contar con el dictamen de la SRE, pasando por alto lo que dispone el artículo 11 fracción x del Reglamento Interior de esta secretaría, el cual faculta a su Consultoría Jurídica para “formular los dictámenes correspondientes sobre la procedencia de acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional que pretendan suscribir las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los gobiernos de los estados y municipios”.

Ahora bien, a pesar de las limitaciones que la propia Ley sobre Celebración de Tratados confiere a los acuerdos interinstitucionales, Jorge Palacios Treviño, afirma que cuando dicha ley dispone que el acuerdo interinstitucional sea regido por el derecho internacional público,

[...] la ley está dando a las dependencias de la administración pública federal, estatal o municipal, no la calidad de sujetos de derecho internacional —o sea *ius tractati*—, sino competencia para pactar en nombre de los Estados Unidos Mexicanos pues esas “instituciones” no pueden contraer por sí mismas compromisos regulados por el derecho internacional público por no ser sujetos de ese orden jurídico. En consecuencia, si una de esas dependencias u organismos descentralizados [...] firma un acuerdo interinstitucional, incluso limitado “a las atribuciones propias de las dependencias u organismos de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben”, y por alguna causa no pueden cumplirlo, se dará una responsabilidad en el ámbito internacional para los Estados Unidos Mexicanos.<sup>14</sup>

En este contexto, algunos legisladores mexicanos consideran que, aun cumpliendo con los lineamientos de la ley y de la guía, los acuerdos interinstitucionales evaden la sanción del Congreso y, por lo tanto, son inconstitucionales, ya que no satisfacen los requisitos marcados por el artículo 76. Reflejo de lo anterior es que, el 29 de abril de 2004, el Senado de la República aprobó la Ley Sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica. El objetivo básico de esta legislación es que el Ejecutivo informe al Senado sobre los procesos de negociación de tratados de corte

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 228.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 64-67.

económico antes de ser firmados. Sin embargo, lo realmente novedoso en esta ley es que le otorga a los estados de la Federación la oportunidad de participar directamente en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. En su artículo 12 establece que “el Senado de la República, a través de sus comisiones, escuchará y tomará en cuenta las propuestas que le hagan llegar o que presenten los gobiernos y congresos locales”.

### *Marco institucional: Los actores de la cooperación internacional descentralizada*

Existen varias instituciones del gobierno mexicano tanto en el orden federal, como estatal y municipal, que coordinan y promueven la participación de las entidades federativas en las diferentes modalidades de la cooperación internacional descentralizada. Un actor fundamental, en este sentido, es la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Un marco normativo en materia de cooperación internacional descentralizada es el Reglamento Interno de la SRE,<sup>15</sup> dentro del cual se reconoce el derecho de las entidades federativas (estados y municipios) a realizar actividades paradiplomáticas y participar en asuntos externos. El artículo 7, fracción xiii, de este reglamento reconoce la capacidad de los estados de participar de manera conjunta con la SRE en la política exterior, al establecer que el titular puede “autorizar con su firma los convenios y las bases de coordinación o colaboración que la Secretaría celebre con otras dependencias de la Administración Pública Federal, así como con los gobiernos de los estados y de los municipios”.

El precepto que les otorga un mayor margen de participación a las entidades federativas en materia internacional es el artículo 16 del mismo reglamento. En él se establece que la Dirección General de Coordinación Política de la SRE, creada específicamente para hacerse cargo de las relaciones entre la SRE y las demás dependencias gubernamentales, tiene funciones de enlace con los gobiernos estatales. Entre las funciones más importantes de esta dirección están: 1) promover el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la SRE y las oficinas que manejan asuntos internacionales en las entidades federativas; 2) coordinar con las áreas competentes de la secretaría, la atención de las solicitudes de gobiernos extranjeros para establecer contactos con los gobiernos de las entidades federativas; 3) promover y apoyar actividades del cuerpo diplomático en los estados; 4) propiciar la suscripción de acuerdos de hermanamiento entre los gobiernos de los estados y sus homólogos en el exterior; 5) atender las solicitudes de información que sobre política exterior formulen los gobiernos de las entidades; 6) fomentar la participación de las entidades federativas en la formulación y negociación de programas de cooperación internacional, y 7) apoyar y orientar a los gobiernos de las entidades federativas en la gestión de

---

<sup>15</sup> Esta información incluye las modificaciones de la reforma al reglamento hecha en agosto de 2004.



las donaciones provenientes del extranjero. Como se puede apreciar, el abanico de oportunidades que los gobiernos estatales tienen para participar en las relaciones internacionales de México es amplio, siempre que éste sea coordinado con la SRE.

Otro artículo del mismo reglamento que promueve la inserción de los gobiernos locales es el 13, fracción v, el cual indica que la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá de la SRE debe “proponer los mecanismos que garanticen la adecuada coordinación de acciones entre los gobiernos federal, estatales y municipales, en la promoción del desarrollo integral sustentable de la región Sur-Sureste del país”. Con esto, el gobierno federal promueve que los estados involucrados en el Plan Puebla-Panamá tengan un papel relevante y activo en él.

La coordinación de los gobiernos locales con las distintas dependencias federales es muy importante para el buen desarrollo de las actividades paradiplomáticas. Por ejemplo, la Secretaría de Gobernación también ha realizado esfuerzos para coordinar el trabajo de los gobiernos locales. En el 2002, esta secretaría creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) con el fin de promover el desarrollo del federalismo, establecer programas que atiendan las necesidades locales de estados y municipios, y coordinar políticas desde una perspectiva compartida. El INAFED, a su vez, cuenta con una Dirección de Asuntos Internacionales, la que coadyuva con los gobiernos locales a la gestión internacional. Su propósito es “facilitar la vinculación entre los gobiernos locales mexicanos y el ámbito internacional, sirviendo como enlace entre instancias de cooperación, organismos multilaterales y otros gobiernos, así como mantener una participación activa en las iniciativas internacionales en materia de federalismo, descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales”. Esta oficina cuenta con un catálogo de instancias de cooperación para el desarrollo y organismos internacionales vinculados con la promoción del federalismo, la descentralización y el fortalecimiento de los organismos locales que tiene el objetivo de fomentar los vínculos entre los gobiernos locales y las diferentes organizaciones internacionales.

La tendencia en los últimos años es que los gobiernos no centrales busquen una mejor coordinación con las instancias federales para una mayor presencia e influencia en los procesos de toma de decisiones de las políticas externas. Las administraciones estatales y municipales también están buscando asociarse a organismos internacionales de gobiernos locales para mejorar su posición negociadora y aumentar su presencia en el plano externo.

Un actor que en los últimos años ha adquirido un papel relevante en la política nacional es la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). Aparentemente la Conago no tiene una función específica en materia internacional. Sin embargo, esta asociación cuenta con una Comisión de Migrantes que atiende los asuntos relacionados con los paisanos que trabajan

en Estados Unidos y presenta propuestas para el mejoramiento de sus condiciones. Lo anterior le ha permitido a la Conago cierta presencia en el ámbito de las relaciones internacionales de México.

Un actor de los gobiernos locales que tienen potencialidad para influir en las relaciones internacionales de las entidades federativas es la legislatura local. Generalmente, los congresos estatales no tienen mucho interés en involucrarse en temas que trascienden las fronteras del país. Sin embargo, en algunos casos existen comisiones parlamentarias que de manera indirecta abordan temas relacionados con el tema. Por ejemplo, en algunas entidades del norte del país se han creado comisiones de asuntos fronterizos.

Por otra parte, existe un amplio número de leyes y reglamentos locales que le confieren a las diferentes dependencias de los gobiernos estatales funciones específicas en relación con la sociedad internacional. Generalmente, las constituciones de los estados dictan que la soberanía del estado reside esencial y originalmente en la población de la entidad. Es decir, el gobierno federal y los locales comparten la soberanía del Estado mexicano. Este principio les otorga a los gobiernos estatales un margen amplio para moverse en el plano internacional, sin violar las leyes federales. La mayoría de los gobiernos cuentan con leyes para el fomento económico, cultural y turístico. Muchas de las disposiciones contenidas en esas leyes obligan a los gobiernos estatales a atraer inversiones extranjeras y a buscar convenios de cooperación internacional para el desarrollo de la entidad. En este sentido, las secretarías de fomento económico, las de promoción turística y otras de orden estatal, se han convertido en actores clave para la participación de los gobiernos no centrales en los esquemas de cooperación internacional descentralizada.

Otros actores destacados en este proceso son los mismos gobernadores y presidentes municipales. Las percepciones y visión que tengan los responsables del poder ejecutivo estatal y municipal determinarán el grado de participación de su entidad en los asuntos de carácter internacional. Inclusive, las ambiciones personales de orden político también influirán en el grado de participación de los gobiernos locales en estos asuntos. Es decir, varios gobernadores y presidentes municipales mantienen una activa participación y presencia de su entidad en el plano internacional porque buscan escalar puestos políticos.

También existen otros agentes de la esfera estatal y municipal que tienen interés y buscan participar en la cooperación internacional descentralizada. Éstos son los actores no gubernamentales.

## ***Tipos de participación, motivaciones y limitantes***

### *Factores y motivaciones*

Los tipos, objetivos, alcance, intensidad, frecuencia e importancia de las relaciones internacionales de los gobiernos no centrales dependen en gran medida de su tamaño, capacidad económica, posición geográfica, rasgos poblacionales, ambiente político, marco legal y, muy importante, su relación con el gobierno federal. Sin embargo, el ambiente internacional también estimula la presencia internacional de los gobiernos locales, como se señaló en la parte anterior.

No hay duda que uno de los impactos más significativos de la globalización sobre lo local ha sido precisamente la creciente participación de los gobiernos no centrales en los asuntos internacionales. Una mayor interdependencia económica y la misma globalización han limitado la capacidad de los gobiernos centrales para resolver y atender todos los asuntos de política interna y externa. En consecuencia, los gobiernos federales deben coordinarse mejor con los gobiernos estatales para atender esos asuntos.

Respecto a la relación entre la globalización y lo local, Brian Hocking argumenta atinadamente que “el creciente interés internacional demostrado por los gobiernos no centrales no es sino un proceso más amplio por el cual la política exterior está deviniendo ‘local’”. Inclusive aparentemente hay una contradicción entre una mayor presencia de las fuerzas globales y, al mismo tiempo, un incremento en la “localización”.<sup>16</sup> Para este autor, el incremento de la actividad internacional en el ámbito local se debe, por un lado, a una democratización del proceso de toma de decisiones de la política exterior, coto tradicional del gobierno federal y, por el otro, a una derogación del poder de los gobiernos centrales para proyectar una política exterior coherente en la que las localidades se beneficien.

Las principales motivaciones que tienen los gobiernos no centrales para participar en los asuntos internacionales pueden ser de tipo económico, político o cultural. En el ámbito económico, la apertura económica ha generado incentivos para una mayor competencia de las unidades subnacionales en el mercado internacional. Las autoridades locales buscan atraer inversiones externas, promover el turismo, identificar mercados internacionales para sus productos locales y transferir tecnología para impulsar el desarrollo económico de sus comunidades. El logro de estos objetivos les permite crear nuevas fuentes de empleo en sus regiones y desarrollar nuevas actividades económicas. En una economía internacional de

---

<sup>16</sup> Brian Hocking, *Localizing foreign policy: Non-central governments and multilayered diplomacy*, Londres, Macmillan, 1993.

alta competencia, las regiones buscan una nueva relación con empresas privadas basada en la existencia de intereses mutuos.

En el aspecto cultural, algunas localidades conservan vínculos de identidad muy fuertes y buscan proyectar ese rasgo a escala internacional. Para fortalecer su propia cultura y establecer contactos con otras, los gobiernos locales tratan de establecer convenios de intercambio cultural, educativo y artístico con otras regiones del mundo. En algunos casos, la relación con su diáspora es muy importante y, por ello, las autoridades quieren mantener un estrecho vínculo con sus paisanos en el extranjero. Un mayor flujo migratorio internacional ha fortalecido esta tendencia.

En el ámbito político, las regiones buscan una mayor presencia internacional para, en algunos casos, mostrar su autonomía frente al gobierno central. Las regiones nacionalistas con tendencias separatistas son las más interesadas en establecer contactos externos para apoyar su propia causa. En algunos casos, las minorías que viven en un país buscan a la madre patria para buscar su apoyo, como es el caso de Québec frente a Francia.<sup>17</sup> En otros casos, algunos políticos regionales hacen campaña entre las comunidades de migrantes en el extranjero para conseguir votos, como sería el ejemplo de los políticos mexicanos que van a ciertos estados de Estados Unidos a visitar a sus compatriotas para buscar apoyo político.

Como ya se mencionó anteriormente, la efectividad de la labor internacional de las regiones depende de varios factores. Uno de los más determinantes es la importancia económica de la localidad. Por ejemplo, hay estados que, en términos económicos, son más importantes que muchos países. Es el caso de California:

California es tan grande, y sus problemas tan enormes, que precisa su propia política exterior. En una época en la que la economía determina las relaciones exteriores esto no significa embajadas o ejércitos, sino más oficinas comerciales y funcionarios estatales en otros países, su propio sistema de relaciones con estas naciones y un gobernador y una legislatura con la voluntad de representar los intereses del estado independientemente de Washington.<sup>18</sup>

En consecuencia, el poder económico ha permitido que algunos estados de Estados Unidos realicen una actividad internacional más intensa y más independiente en términos políticos. Con una interpretación más laxa de la constitución, algunos de esos estados han incluso desafiado al gobierno federal. Por ejemplo, durante la administración de Ronald Reagan algunos gobiernos locales otorgaron ayuda económica a Nicaragua a través del programa de hermanamiento de ciudades. A pesar de que esta acción

---

<sup>17</sup> Para mayor información sobre el caso Québec, véase Louis Baltasar, "La experiencia de Québec: ¿éxito o fracaso?" en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *op. cit.*, pp. 163-181.

<sup>18</sup> J. O. Goldsborough, "California's Foreign Policy", en *Foreign Affairs*, vol. 72, 1993, p. 89.

contrariaba la política exterior de Estados Unidos, el gobierno federal no pudo hacer nada para evitarla ni tuvo bases para castigarla.

### *Estrategias y límites*

Las estrategias utilizadas por los gobiernos locales para insertarse en la nueva dinámica internacional son varias. Una estrategia muy común es el uso del *lobbying* (cabildeo) en dos niveles: interno y externo. El primer nivel implica el establecimiento de contactos y la aspiración de convencer al gobierno federal para que adopte acciones de política exterior que beneficien directamente a la comunidad local. El segundo nivel busca el cabildeo en el plano exterior, ya sean gobiernos, parlamentos, organizaciones internacionales o empresas multinacionales.

Otra estrategia ligada a la anterior es la creación de redes y alianzas internacionales para promover sus intereses mutuos. Las redes de migrantes, las alianzas entre los grupos de protección al medio ambiente, derechos humanos, etc., son algunos ejemplos. Las autoridades locales también recurren a los medios de comunicación para manifestar sus intereses y promover las políticas externas que los satisfagan. En algunos casos, los gobiernos de las entidades federales recurren a la sociedad civil para presionar a los gobiernos centrales. Entonces, una participación activa de actores no estatales se convierte en una estrategia potencialmente efectiva. El principal argumento es que los gobiernos federales deben actuar, también, conforme a los intereses de las sociedades locales puesto que los intereses regionales son parte también del interés nacional.

Los instrumentos que los gobiernos locales utilizan para asegurar su presencia en la esfera internacional son también variados. Uno de los más comunes es la apertura de oficinas de representación en otros países. Por ejemplo, casi todos los estados estadounidenses tienen oficinas en Washington y en el extranjero, principalmente en Europa, Canadá, México y Japón, para promover su comercio. Incluso, hay estados que tienen más oficinas en Japón que en Washington. Muchas de las regiones europeas también cuentan con este tipo de delegaciones, principalmente ante la Unión Europea.

Otros gobiernos locales abren oficinas de asuntos internacionales a nivel de gabinete local para asegurar una intensa presencia internacional. Incluso, en algunos casos, legislaturas locales cuentan con comités de asuntos exteriores. Igualmente, algunos gobernadores viajan frecuentemente al extranjero para promover los intereses de sus estados. Asimismo, la firma de convenios de cooperación internacional es un mecanismo muy socorrido por los gobiernos locales.

Otro instrumento es la creación de instituciones internacionales que aglutinen a las mismas regiones, como es el caso del Comité de las Regiones, establecido por el Tratado de Maastricht, el cual otorga funciones consultivas a los gobiernos locales y les permite emitir dictámenes sobre las propuestas

de la Comisión Europea.<sup>19</sup> Otros ejemplos de asociaciones regionales son: el Consejo de Poderes Locales y Regionales de Europa, la Asamblea de Regiones de Europa, la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, la Conferencia de Gobernadores Fronterizos entre México y Estados Unidos, la Asociación Internacional de Gobiernos Locales y la International City/County Management Association, entre otras.

Para ejemplificar la importancia de una instancia de esta naturaleza para la coordinación de intereses de actores diversos al interior del país en materia externa, se describirá el caso de Francia. En 1999, el gobierno francés creó el Alto Consejo de la Cooperación Internacional para favorecer la concertación regular entre los diferentes actores de la cooperación y la solidaridad internacional, y para sensibilizar a la opinión pública acerca de la puesta en marcha de esta cooperación. Esta instancia no sólo busca la concertación entre el gobierno central y las autoridades locales, sino también incluye a representantes empresariales, sindicales y de la sociedad civil. Consta de 45 miembros nombrados por periodos de tres años, los cuales son: dos diputados, dos senadores, dos miembros del Consejo Económico y Social, tres alcaldes, tres consejeros generales y tres consejeros regionales. Además, incluye 30 personas designadas por el primer ministro, pertenecientes a organizaciones que tienen como actividad principal la cooperación y solidaridad internacionales, como organizaciones de migrantes encargados de su integración a Francia, confederaciones sindicales de asalariados, grupos de empresarios, federaciones de cooperativas y de empresas de la economía social, organismos profesionales, y redes universitarias o científicas dedicadas a la cooperación internacional y para el desarrollo.

La inclusión de la sociedad civil dentro del Alto Consejo se deriva de la idea de la "democracia participativa", que establece que al lado de las instituciones elegidas públicamente, las organizaciones representativas de la sociedad civil deben expresarse, a través de canales institucionalizados, sobre diversos aspectos de acción gubernamental (como el presupuesto, la cooperación internacional, la política social), participando así directamente en el funcionamiento de la democracia.

Además de la concertación interna sobre cuestiones internacionales, algunas de sus principales tareas, agregadas en comisiones temáticas, son: la sensibilización de la opinión pública acerca de la cooperación para el desarrollo, la protección y promoción de la diversidad cultural, la atención a la dimensión económica y regional del desarrollo, la definición y coherencia del financiamiento y cooperación para el desarrollo de Francia hacia el mundo, la cooperación descentralizada ante la integración europea, la atención a las migraciones internacionales, y la promoción de cooperación educativa, científica, tecnológica, social y profesional. La función central del

---

<sup>19</sup> Micheal Keating, "Regiones y asuntos internacionales: Motivos, oportunidades y estrategias", en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *op. cit.*, p. 18.

Alto Consejo es emitir opiniones y recomendaciones, en sus áreas de competencia, al primer ministro para la formulación de la política internacional francesa.

## Conclusiones

---

La cooperación internacional descentralizada no es una solución al desarrollo; es un complemento útil, es un ejercicio de autonomía y de desarrollo local. El incremento de la actividad internacional de los gobiernos locales se ha hecho patente en cuando menos seis áreas:<sup>20</sup> establecimiento de oficinas de representación de los estados en capitales o ciudades de otros países, organización de viajes altamente publicitados de los ejecutivos estatales a otros países, envío de misiones de funcionarios locales al exterior, organización de ferias internacionales para los productos locales a nivel estatal y externo, profundización de las relaciones entre entidades federativas en el ámbito regional (específicamente en los estados fronterizos), y participación de funcionarios locales en los trabajos de reuniones u organismos internacionales. En el caso mexicano, debería agregarse la apertura de oficinas de atención a migrantes en el exterior, particularmente en Estados Unidos.

A pesar de lo anterior, es necesario resaltar que la actividad internacional de las entidades federativas está limitada por algunos factores. El principal obstáculo es el marco jurídico federal que en muchas ocasiones restringe la participación internacional de los gobiernos locales. A pesar de que tanto el gobierno federal como el local comparten la soberanía del país, en muchas ocasiones el primero impone medidas para reducir la autonomía del segundo en asuntos exteriores. Por ejemplo, la Constitución de Estados Unidos prohíbe expresamente a los estados federados "formar parte de ningún tratado, alianza o confederación o conceder patentes de corso o represalias". Al respecto, la opinión del Tribunal Superior de Estados Unidos es muy elocuente: "con respecto a nuestras relaciones extranjeras en general, las fronteras estatales desaparecen (...) Para tales propósitos, el estado de Nueva York no existe".<sup>21</sup> Otra limitante es la falta de recursos, tanto financieros como técnicos, para llevar a cabo actividades internacionales. Aunque tengan el interés o la necesidad, muchas regiones no cuentan con la capacidad necesaria para proyectarse al exterior.

A pesar de que algunas legislaciones limitan la participación de los gobiernos no centrales en asuntos internacionales, hay gobiernos federales que otorgan un margen amplio de acción. Por ejemplo, Bélgica permite a sus regiones y comunidades lingüísticas plena competencia en asuntos exteriores.

---

<sup>20</sup> Ivo Duchacek, "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations", en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 1-33.

<sup>21</sup> John Kincaid, "La competencia internacional de los Estados Unidos y sus gobiernos locales", en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *op. cit.*, p. 116.



La única limitante es no firmar tratados con países con los que Bélgica no tenga relaciones diplomáticas.

En suma, las actividades internacionales de los gobiernos no centrales han aumentado considerablemente en los últimos años. Dada la creciente globalización e interdependencia a nivel internacional y el aumento de la descentralización y consolidación democrática de los sistemas políticos nacionales, es de esperarse que la actividad internacional de las entidades federativas siga en aumento.

La creciente globalización e interdependencia mundial han aumentado la competencia económica internacional y ahora las regiones también tienen que buscar en la esfera externa algunos de los elementos que sirvan para satisfacer sus necesidades locales. Ahora bien, como ocurre en los mercados globalizados y competitivos, las entidades que más se beneficiarán del incremento en sus actividades internacionales serán aquellas que cuenten con mayores esquemas de competitividad local y eficiencia en la gestión externa.

## Bibliografía

---

- Aguirre, Iñaki (2000), "¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico", en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons.
- Baldwin, David (ed.) (1993), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Nueva York, Columbia University Press.
- Baltasar, Louis (2000), "La experiencia de Québec: ¿éxito o fracaso?" en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons.
- Del Huerto, María (2004), "Una aproximación conceptual a la cooperación descentralizada", en María del Huerto y Víctor Godínez (eds.), *Tejiendo lazos entre territorios: La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*, Valparaíso, Consorcio Municipalidad de Valparaíso, URB-AL.
- Duchaceck, Ivo (1990), "Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations", en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press.
- Garfias, Karla (2008), "Paradiplomacia y cooperación descentralizada: La experiencia del programa europeo URB-AL", tesis de licenciatura, México, FCPyS-UNAM.
- Goldsborough, J. O. (1993), "California's Foreign Policy", *Foreign Affairs*, vol. 72.
- Joseph Grieco (1990), *Cooperation among Nations*, Ithaca, Cornell University Press.
- Hocking, Brian (1993), *Localizing Foreign Policy: Non-central Governments and Multilayered Diplomacy*, Londres, Macmillan.
- Keating, Micheal (2000), "Regiones y asuntos internacionales: Motivos, oportunidades y estrategias", en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons.
- Kincaid, John (2000), "La competencia internacional de los Estados Unidos y sus gobiernos locales", en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons.
- Monroy Luna, Rubén (2007), *Federalismo y relaciones internacionales: La vinculación de las entidades federativas mexicanas con el ámbito internacional*, México, SEGOB.
- Palacios, Jorge (2002), *Tratados: Legislación y práctica en México*, México, SRE.
- Ponce, Adelaida Esther (2007), *Dificultades y posibilidades de la cooperación internacional para el desarrollo local en América Latina*, Madrid, Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Ugalde, Alexander (2009), "Las relaciones internacionales del nacionalismo vasco", en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons.

## Novedades

---

### DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Laura Sour y Jorge Ortega, *Marco institucional formal del FAIS y del FAFM en México*, DTAP-210
- Luis F. Luna y José Ramón Gil, *Resultados de la "Encuesta sobre gobierno electrónico y colaboración interorganizacional"...*, DTAP-211
- José Ramón Gil, *Pensamiento sistémico y dinámica de sistemas para el análisis de políticas públicas...*, DTAP-212
- Laura Sour, *Correspondencia entre las políticas públicas del PND y el gasto ejercido de la CHPF en México*, DTAP-213
- José Ramón Gil, Judith Mariscal y Fernando Ramírez, *Gobierno electrónico en México*, DTAP-214
- Judith Mariscal, José Ramón Gil y Armando Aldama, *Políticas de acceso a tecnologías de la información: El caso de e-México*, DTAP-215
- Laura Sour y Miguel Ángel Gutiérrez, *Extrinsic Incentives and Tax Compliance*, DTAP-216
- Laura Sour y Fredy Girón, *The Flypaper Effect in Mexican Local Governments, 1990-2006*, DTAP-217
- Judith Mariscal y Fernando Ramírez, *Retos para el desarrollo del sector de las telecomunicaciones en México*, DTAP-218
- Alejandra Ríos y Juan E. Pardinás, *Hacia la reforma constitucional: Las entidades de fiscalización superior en México*, DTAP-219
- Laura Sour, *Regional Differences in Infrastructure Investment at the State Level in Mexico, 1998-2005*, DTAP-220

### DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- John Scott, *Incidencia de las transferencias públicas en el ingreso de los trabajadores de salario mínimo en México...*, DTE-443
- John Scott, *Evaluación de políticas y programas públicos...*, DTE-444
- Sonia Di Giannatale, Gian Luca Clementi y Thomas Cooley, *A Theory of Firm Decline*, DTE-445
- Víctor Carreón y Alfonso Zerón, *Innovación de procesos en el costo de generación de electricidad*, DTE-446
- Víctor Carreón y Evangelina Dardati, *La tarifa de generación en México estimada con el mecanismo de orden de mérito*, DTE-447
- Rodolfo Cermeño y Daniel Garrido, *Convergencia de las entidades federativas de México, 1940-2004: un enfoque de series de tiempo*, DTE-448
- Rodolfo Cermeño y Huver Rivera, *La demanda por importaciones y exportaciones: evidencia de cointegración para México, 1991-2005*, DTE-449
- Juan Manuel Torres, Octavio S. Magaña y Francisco Moreno, *Determinantes del cambio de uso/cobertura arbolada en México*, DTE-450
- Juan M. Torres, David B. Bray y Octavio S. Magaña, *The Role of Scale in Mexican Community Forest Management*, DTE-451
- Richard H. Adams, Jr. and Alfredo Cuecuecha, *Remittances, Consumption and Investment in Ghana*, DTE-452

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Jesús Velasco , *Lou Dobbs and the Rise of Modern Nativism*, DTEI-171  
Jorge Schiavon, *La diplomacia local del Distrito Federal (2000-2007)*, DTEI-172  
Rafael Velázquez, *La proyección internacional de Baja California*, DTEI-173  
Consuelo Dávila, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez, *La paradiplomacia de las entidades federativas en México*, DTEI-174  
Francisco Javier Aparicio y Covadonga Meseguer, *Collective Remittances and the State: The 3x1 Program in Mexican Municipalities*, DTEI-175  
Alejandro Anaya, *Free Trade, "Spillover" and Human Rights Foreign Policies in North America*, DTEI-176  
Alejandro Anaya, *Security and Human Rights in Mexico: Do Pressure from Above and Argumentation Have Anything to Do With It?*, DTEI-177  
Jorge Chabat, *The International Role of Latin America After September 11: Tying the Giant*, DTEI-178  
Jorge Chabat, *The Bush Revolution in Foreign Policy and Mexico: The Limits to Unilateralism*, DTEI-179  
Jorge Chabat, *Franchises for Crime: "Maras" and North American Security*, DTEI-180

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Gustavo Fondevila e Ingram Matthew, *Detención y uso de la fuerza*, DTEJ-23  
Ana Laura Magaloni y Ana María Ibarra Olguín, *La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales...*, DTEJ-24  
Ana Laura Magaloni, *¿Por qué la Suprema Corte no ha sido un instrumento para la defensa de derechos fundamentales?*, DTEJ-25  
Ana Laura Magaloni, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*, DTEJ-26  
Ana María Ibarra, *Los artificios de la Dogmática Jurídica*, DTEJ-27  
Ana Elena Fierro y Adriana García, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Interpretación de la SCJN del artículo 113 constitucional*, DTEJ-28  
Adriana García y Dirk Zavala, *El análisis económico del derecho como herramienta para el diseño normativo...*, DTEJ-29  
Carlos Elizondo y Luis Manuel Pérez de Acha, *¿Un nuevo derecho o el debilitamiento del Estado? Garantía de audiencia previa en la expropiación*, DTEJ-30  
Ana Elena Fierro y Adriana García, *Guía de las decisiones del PJF en materia de competencia económica: Cómo generar una cultura de la competencia*, DTEJ-31  
Carlos Elizondo y Ana Laura Magaloni, *La depuración de las corporaciones policiacas y el juicio de amparo*, DTEJ-32  
Marcelo Bergman y Hernán Flom, *Policía y comunidad: una comparación...*, DTEJ-33

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Joy Langston y Allyson Benton, *"A ras de suelo": Candidate Appearances and Events in Mexico's Presidential Campaign*, DTEP-199
- Gabriel Negretto, *The Durability of Constitutions in Changing Environments...*, DTEP-200
- Joy Langston, *Hasta en las mejores familias: Madrazo and the PRI in the 2006 Presidential Elections*, DTEP-201
- Andreas Schedler, *Protest Beats Manipulation. Exploring Sources of Interparty Competition under Competitive and Hegemonic Authoritarianism*, DTEP-202
- Alejandro Villagómez y Jennifer Farias, *Análisis de la evolución de la matrícula de las licenciaturas en CP, AP y RI en México, 1974-2004*, DTEP-203
- Julio Ríos Figueroa, *Judicial Institutions and Corruption Control*, DTEP-204
- Allyson Benton, *The Effect of Electoral Rules on Indigenous Voting Behavior in Mexico's State of Oaxaca*, DTEP-205
- Andreas Schedler y Cas Mudde, *The Quantitative Skeleton of Comparative Politics*, DTEP-206
- Joy Langston y Francisco Javier Aparicio, *The Past as Future: Prior Political Experience and Career Choices in Mexico, 1997-2006*, DTEP-207
- Francisco Javier Aparicio y Sandra Jessica Ley, *Electoral Institutions and Democratic Consolidation in the Mexican States, 1990-2004*, DTEP-208

## DIVISIÓN DE HISTORIA

- Luis Barrón, *Revolucionarios sí, pero Revolución no*, DTH-44
- Ugo Pipitone, *Oaxaca: comunidad, instituciones, vanguardias*, DTH-45
- Luis Barrón, *Venustiano Carranza: un político porfiriano en la Revolución*, DTH-46
- Mauricio Tenorio y Laurencio Sanguino, *Orígenes de una ciudad mexicana: Chicago y la ciencia del Mexican Problem (1900-1930)*, DTH-47
- Rafael Rojas, *José María Heredia y la tradición republicana*, DTH-48
- Rafael Rojas, *Traductores de la libertad: el americanismo de los primeros republicanos*, DTH-49
- Mónica Judith Sánchez, *History vs. the Eternal Present or Liberal Individualism and the Morality of Compassion and Trust*, DTH-50
- Luis Medina, *Salida: los años de Zedillo*, DTH-51
- Michael Sauter, *The Edict on Religion of 1788 and the Statistics of Public Discussion in Prussia*, DTH-52
- Michael Sauter, *Conscience and the Rhetoric of Freedom: Fichte's Reaction to the Edict on Religion*, DTH-53

## Ventas

---

El CIDE es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El Centro publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir cualquiera de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:	VENTAS EN LÍNEA:
Tel. Directo: 5081-4003 Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091 Fax: 5727 9800 Ext. 6314  Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F.	Librería virtual: <a href="http://www.e-cide.com">www.e-cide.com</a>  Dudas y comentarios: <a href="mailto:publicaciones@cide.edu">publicaciones@cide.edu</a>

### ¡¡Colecciones completas!!

Adquiere los CDs de las colecciones completas de los documentos de trabajo de todas las divisiones académicas del CIDE: Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos.



### ¡Nuevo! ¡¡Arma tu CD!!



Visita nuestra Librería Virtual [www.e-cide.com](http://www.e-cide.com) y selecciona entre 10 y 20 documentos de trabajo. A partir de tu lista te enviaremos un CD con los documentos que elegiste.